Comisión Especial para legislar, informar y asesorar en la gestión del patrimonio público bajo figuras asociativas de derecho privado
Carpeta Nº 1086 de 2016

Versión Taquigráfica N° 1887 de 2018

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 11 de octubre de 2018

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Gonzalo Civila.
MIEMBROS:	Señores Representantes Nicolás Olivera, Gustavo Penadés, Alfredo Asti, Jorge Pozzi, Valentina Rapela y Diego Reyes.
INVITADOS:	Por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, licenciado Santiago Soto, Subdirector; contadoras Graciela Pérez Montero y Lucía Wainer, Directora de Presupuesto, Control y Evaluación y economistas Fernando Esponda y Gonzalo Balseiro.
SECRETARIA:	Señora Marcela Castrillón.
PROSECRETARIA:	Señora Margarita Garcés.

SEÑOR PRESIDENTE (Gonzalo Civila).- Habiendo número, está abierta la reunión.

En el orden del día de hoy tenemos previsto recibir a una delegación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto a efectos de avanzar en lo que desde el inicio del período de trabajo de esta Comisión habíamos definido, que era tener un primer contacto con algunos organismos estatales que tenían directa relación con los cometidos de trabajo de esta Comisión.

(Ingresa a sala una delegación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto)

——Antes de dar la bienvenida a la delegación, damos cuenta de que fue distribuido un listado relativo a figuras asociativas que en distintas modalidades gestionan patrimonio público en la órbita del derecho privado. Este material fue remitido por el Tribunal de Cuentas, cumpliendo con la solicitud que le hicimos cuando sus autoridades comparecieron a la Comisión.

Damos la bienvenida a los integrantes de la delegación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, integrada por el subdirector, licenciado Santiago Soto, por directora de Presupuestos, Control y Evaluación,

contadora Lucía Wainer, por el economista Fernando Esponda, por la contadora Graciela Pérez Montero y por el contador Gonzalo Balseiro.

Nosotros ya habíamos convocado a la OPP con la intención de tener una primera mirada de parte de este organismo respecto a lo que hace a la regulación de las distintas figuras asociativas que gestionan patrimonio público en la órbita del derecho privado. En la primera reunión de esta Comisión ya habíamos entendido importante comenzar con una comparecencia del Tribunal de Cuentas y de la OPP. Hoy, entonces, estamos dando cumplimiento a esa segunda instancia que nos habíamos marcado.

SEÑOR SUBDIRECTOR DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO.- Es un gusto presentar el tema y conversar sobre los diferentes avances en la materia. Nos dijeron que esta era una instancia más para presentar y sistematizar la información que teníamos referente a esta temática. Vamos a presentar algunos de los desafíos importantes en términos de legislación. Esto no estuvo fuera del debate político durante estos años.

Quiero excusar al señor director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, contador Álvaro García, quien no pudo asistir debido a una cuestión de última hora. Tuvo que concurrir a una reunión, fuera de su agenda, solicitada por el señor presidente de la República.

Como saben, la OPP hizo un esfuerzo por disponibilizar toda la información que tiene el conjunto de los organismos del Estado -y del gobierno en particular- vinculada a la cuestión presupuestal. Todo ello fue concentrado en el portal de transparencia presupuestaria. Si buscan "transparencia presupuestaria más OPP" pueden encontrar el link rápidamente en cualquier motor de búsqueda de los que se usan habitualmente. Este portal -disponible hace más de un año- lo usamos en la rendición de cuentas para presentar los diferentes indicadores de gestión de todos los Incisos del presupuesto nacional. Hoy se puede acceder a toda la información vinculada al sistema de planificación estratégica de todos los Incisos y a los compromisos de gestión y otras informaciones remitidas al Parlamento.

En particular, dentro del portal de Transparencia Presupuestaria tenemos dos secciones específicas que hemos dedicado a los temas de análisis de esta Comisión, es decir, son aquellas figuras que trabajan bajo el derecho privado en la órbita de los entes industriales y comerciales del Estado; me refiero a los incluidos en el artículo 221 de la Constitución de la República.

Asimismo, contamos con información vinculada a las personas públicas no estatales. Por tanto, sobre esos dos temas vamos a realizar la exposición del día de hoy, ya que consideramos que era lo adecuado, teniendo en cuenta la temática de esta Comisión. Sin duda, ustedes ya la conocen, pero se trata de información valiosa y que se puede utilizar como base para el análisis de esta temática.

Las personas públicas no estatales -ustedes ya lo saben- son organizaciones con un objetivo de interés público y sin fines de lucro. Son creadas a través de una ley y dirigidas por un directorio, cuyos miembros, habitualmente, son seleccionados por el Poder Ejecutivo, aunque también hay otras modalidades. Además, para comunicarse con el Poder Ejecutivo tienen un ministerio de referencia asignado.

Las organizaciones pueden percibir ingresos por tres vías: subsidios directos del gobierno central a cargo de Rentas Generales; transferencias por concepto de tributos con destino, total o parcial, afectado a su financiamiento; y por recursos propios por venta de bienes y servicios. Sé que ustedes esto ya lo saben, pero es importante remarcarlo para entender algunas de las informaciones y, sobre todo, los mecanismos de control que hemos desarrollado durante estos años para vincularnos con las personas públicas no estatales, más que nada por su forma de financiamiento, que es lo que voy a explicar a continuación con mayor detalle.

Como ustedes saben, las personas públicas no estatales están sujetas al contralor del Tribunal de Cuentas en lo que respecta a las transferencias que perciben del presupuesto nacional. Por eso deben presentar sus estados contables, con dictamen de auditoría externa, ante el Tribunal de Cuentas, la AIN y el Poder Ejecutivo; sé que han recibido información vinculadas a estas cosas en sesiones anteriores de la Comisión, pero queremos remarcarlo.

Asimismo, las personas públicas no estatales están comprendidas en el Sistema Nacional de Inversión Pública, el SNIP. Es un proceso en el que hemos estado trabajando, y en la reglamentación de la ley se hace referencia a cómo irlas incorporando paulatinamente, a fin de que el conjunto de la inversión pública se

incorpore al SNIP. Además, están obligadas a dar datos que le sean requeridos con fines estadísticos por el Sistema Estadístico Nacional, del que la Oficina forma parte, y están sujetas a la de ley de acceso a la información pública.

Toda esta información está disponible en nuestra página web. Allí figura el proceso de creación y el listado completo, que podemos enviar a la secretaría de la Comisión para que cuenten con esa información.

En la página también figuran los cometidos de estas personas públicas no estatales, su modo de creación -a través de leyes-, y el listado completo. Sin duda, vale la pena revisar toda esta información para el tratamiento de la temática que les compete.

Por otra parte, una información que no tenemos disponible de esta forma pero que nos parece importante para el trabajo de la Comisión tiene que ver con la sistematización de las áreas programáticas. Como ustedes saben, desde 2010 el presupuesto nacional está organizado por áreas programáticas, y cada una de estas personas tiene asignada una de estas áreas. En realidad, la mayor parte de las personas públicas no estatales se ocupan en desarrollo productivo y salud, seguidas por protección y seguridad social, educación, ciencia y tecnología, vivienda, y otras áreas.

Por otro lado, podemos referirnos a las personas públicas no estatales con compromiso de gestión; por eso mencioné que los mecanismos de financiamiento eran importantes. En realidad, los compromisos de gestión están regulados por el artículo 752 de la Ley Nº 18.719, y estas personas públicas no estatales son las que perciben subsidios mayores o iguales a $ 20.000.000; esto también responde a lo que se establece en los artículos 57 a 60 de la Ley Nº 19.149, de 2013.

Estos acuerdos se celebran a nivel institucional, colectivo, grupal o individual, buscando que los recursos -como contrapartida del cumplimiento de metas vinculadas a objetivos de mejora de la gestión- redunden en un mejor cumplimiento de los cometidos sustantivos de los organismos. En la placa que está en la pantalla figuran cuáles son los que tienen compromiso de gestión y la forma que tienen de financiamiento. En cuanto al monto tienen un mecanismo específico, y es establecido por el Poder Ejecutivo; además, el control se lleva a cabo a través de la Comisión de Compromiso de Gestión o, por lo menos, la fijación de las metas más relevantes que se plantean.

Insisto en que toda esta información está disponible a nivel nacional; por ejemplo, lo que refiere al INED o al Cudim. La primera meta de este último, por ejemplo, es brindar asistencia, y el objetivo es la producción de exámenes mediante la utilización del FDG, el Galio 68 y otros componentes. Asimismo, un indicador especifico dentro de su primera meta es el número de exámenes, cómo se calculan -que es la sumatoria de exámenes-, cuál es el valor de base, cuál es la meta y cuál es el plazo que, en este caso, es el 30 de noviembre de 2018. O sea que tenemos, en general -que vale la pena- una acumulación, un proceso que el Uruguay está transitando para que todas sus instituciones públicas tengan una planificación con valores, metas, indicadores bien definidos, bien trabajados y, en este caso, comprometidos en su financiamiento. Por ejemplo, tenemos el caso de las personas públicas no estatales que reciben subsidios, como Cudim, pero pueden acceder a toda la información que tenemos disponible de las demás. Otro ejemplo es el Instituto de Evaluación Educativa, el Ineed.

Con respecto a sus presupuestos y estados financieros, las personas de derecho público no estatal presentan sus presupuestos, balances de ejecución presupuestal y estados financieros con dictamen de auditoría externa -si correspondiera- en los organismos que corresponden según la normativa. El artículo 100 de la Ley Nº 16.134 plantea que tienen que presentarlos ante el ministerio que corresponda, les da un plazo y les pide el presupuesto de funcionamiento y un balance de la ejecución. Por otra parte, como ustedes saben, el artículo 199 de la Ley Nº 16.736 obliga a las personas no estatales y a los organismos privados que manejan fondos públicos y administran bienes del Estado a que presenten sus estados contables con dictamen de auditoría externa ante el Tribunal de Cuentas y el Poder Ejecutivo.

Esto es lo vinculado a las personas públicas no estatales, a sus mecanismos de control y entramado institucional; al mecanismo de transparencia que hemos fijado desde el Poder Ejecutivo para su control y la normativa en lo que refiere particularmente al rol de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, aunque también cumplen un rol importante en su seguimiento los ministerios correspondientes. En definitiva, la comunicación con el Poder Ejecutivo está, y se profundiza el diálogo y su seguimiento y contralor en torno a sus objetivos.

En el segundo grupo de patrimonio que se gestiona bajo el derecho privado están las sociedades anónimas en las que participan las empresas públicas, dicho de manera coloquial, porque en definitiva se trata de los entes del dominio industrial y comercial del Estado. Todo esto está disponible en el portal de transparencia presupuestaria de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. En definitiva, reitero que este es el conjunto de sociedades anónimas de los entes industriales y comerciales del Estado; ustedes tienen el listado completo. ¿Cuáles son las empresas públicas que tienen sociedades anónimas de su propiedad? Básicamente todas, menos el Correo Uruguayo, la Agencia Nacional de Vivienda, el Banco Central del Uruguay y el Instituto Nacional de Colonización. Todas las demás tienen alguna modalidad con alguna sociedad anónima. En esta imagen se ve un mapa de a quiénes corresponden esas empresas subsidiarias. El cuadrado representa el 100%; la mayor parte está vinculada al grupo Ancap, el Banco República está en segundo lugar, UTE en tercero, Antel en cuarto, y con menor participación el Banco Hipotecario del Uruguay, OSE, la Administración Nacional de Puertos, el Banco de Seguros del Estado, el Banco de Previsión Social y AFE.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- En esa distribución, ¿nos referimos solamente a cantidad de empresas?

SEÑOR SUBDIRECTOR DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO.- Sí, no están ponderadas por patrimonio, por personal ni por ningún otro criterio, solamente por el conteo ordinal. Gracias por la pregunta, que permite aclarar que estamos hablando solamente de un conteo. Tenemos empresas de tamaño muy pequeño y otras que tienen un volumen muy importante, pero eso no está ponderado en este 100%.

A continuación se ve -simplemente a modo ilustrativo, porque esto está disponible en el portal de transparencia presupuestaria que tiene el Poder Ejecutivo a través de la página de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto- cómo se componen en cada caso las constelaciones, por decirlo de una manera coloquial, vinculadas a la empresa central; las diferentes subsidiarias que tiene y en qué porcentajes son esas participaciones. Esto está disponible también en cada uno de los entes industriales y comerciales del Estado. Como les decíamos, en el conteo Ancap es la más profusa. También Antel, para mencionar algunos ejemplos y para tener idea de en qué casos están generadas empresas de este estilo, que puede ser Antel Estados Unidos, que es la manera que tiene de operar en otro país, o en el caso de UTE, las que tienen que ver con las transferencias energéticas que se hacen a nivel de compensación energética regional. El Banco Hipotecario del Uruguay, el Banco de Previsión Social. Les dejamos esta información pero, reitero, en cada una de las empresas está el conjunto de constelaciones para que la ciudadanía en general, y en este caso la Comisión, pueda estudiarlo en mayor medida.

En lo que tiene que ver con los instrumentos de control, las herramientas del gobierno corporativo, hay una discusión antigua en el Uruguay sobre cómo organizar el gobierno corporativo de las empresas públicas, tanto en su relación entre el accionista principal, el Poder Ejecutivo, y las diferentes empresas, como dentro de las empresas. Hay una cuestión fractal, porque cada uno de estos grupos tiene, a su vez, una gobernanza al estilo de cada uno. Cabe mencionar que los compromisos de gestión han sido de los instrumentos más desarrollados. En el caso particular de la Administración, los compromisos que se suscriben entre el Poder Ejecutivo y las empresas públicas son una referencia muy importante, y ustedes saben que ante el Parlamento rendimos cuenta de ellos.

Estuvimos intercambiando con el señor diputado Penadés sobre algunos detalles que le hicimos llegar luego de saber que tenía algún número distinto. Eso es parte justamente de lo que intentamos con este tipo de mecanismo, rendir cuenta de cuáles son los compromisos explícitos que el Poder Ejecutivo, actuando en el rol de dueño -por decirlo de alguna manera-, fija con cada una de las empresas, y reportar su cumplimiento. En el caso específico de las sociedades de las que son dueñas algunas de las empresas públicas, poníamos un ejemplo bien concreto de cómo no están exentos del mecanismo de compromiso de gestión los compromisos que se fijan con la empresa, que también afectan a las sociedades anónimas que están bajo su control. Acá planteábamos el ejemplo de Ancap con el compromiso de gestión que está vigente para este año 2018. Por ejemplo, el compromiso 6 refiere al costo global de la mezcla de biocombustibles por parte de Ancap; el compromiso 8 fija un compromiso de Ebitda para Cementos del Plata; el compromiso 11 plantea un plan de mejora de eficiencia de GLP y el 13, la optimización de la producción de biocombustibles. Cada uno de estos compromisos que se suscriben con Ancap tiene el alcance de un compromiso en segunda instancia sobre el funcionamiento. En definitiva, funciona como un mecanismo de control del Poder Ejecutivo sobre las subsidiarias que tienen. Obviamente, esto se hace en conjunto con el Ministerio de Economía y Finanzas pero la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en su división de empresas públicas, lo trabaja directamente.

Voy a referirme a algunas cuestiones normativas, para seguir más o menos el mismo esquema de la primera parte. Hicimos una brevísima recopilación de alguna normativa para referirnos a la constitución de sociedades comerciales con participación estatal. Esto podría ser mucho más profuso, pero seleccionamos las principales leyes. El artículo 109 de la Ley Nº 18.172, facultó a los entes autónomos y servicios descentralizados a construir sociedades comerciales o consorcios con otras entidades públicas nacionales para la prestación de sus servicios. Hay un artículo que habilita a una norma en esa ley. El artículo 271 de la Ley Nº 16.462, también incorporó al giro de las empresas públicas y servicios descentralizados la prestación de servicios de asesoramiento y asistencia técnica en sus áreas respectivas habilitando a tales efectos asociarse con otras entidades; esa es otra normativa habilitante de carácter genérico. También hay algunas normativas específicas, por ejemplo el artículo 206 de la Ley Nº 17.930, vinculado a la autorización que se hace a AFE para participar de una sociedad anónima a ser constituida con CND -esto es algo que bien conocen ustedes-, o a la que se hace a Ancap en el artículo 14 de la Ley Nº 16.753, de 1996, para que pudiera cumplir sus cometidos no monopólicos asociándose con empresas públicas o privadas y celebrar cualquier tipo de contrato con fines industriales o comerciales, lo que además fue reglamentado en 1997 a través del Decreto Nº 298. La normativa específica también autoriza -no creo que valga la pena detenerse en cada uno de estos puntos, pero podemos dejarles material- a la Administración Nacional de Puertos, a OSE y a UTE en algunos casos.

Quiero resaltar, además, el artículo 7º de la Ley Nº 17.292-,que establece: "Los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado autorizados legalmente al efecto, sólo podrán participar en emprendimientos o asociaciones con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, cuando el consorcio o sociedad a constituir admita jurídicamente la existencia de un órgano de contralor interno, integrado por sus representantes y en forma proporcional a su participación". Claramente, esta norma está vinculada a establecer un mecanismo de control.

Más adelante dice: "[...] deberán informar anualmente al Poder Ejecutivo sobre la gestión de la sociedad o emprendimiento respectivo y remitirle toda otra documentación de carácter contable, jurídico o empresarial que sea sometida a su consideración [...]", algo similar a lo que veíamos anteriormente en el caso de las personas públicas no estatales. Y continúa: "La Auditoría Interna de la Nación establecerá las normas técnicas generales a las que deberán someterse [...]", los organismos de contralor interno.

Por otro lado, también incluíamos en la reseña que las sociedades comerciales con participación estatal, cualquiera sea su porcentaje, deben inscribirse en el registro de valores del BCU y presentar la información contable al registro. Expresa: "[…] deberán disponer la publicación completa de los estados contables auditados en el Diario Oficial y deberán disponer su inclusión en sus respectivas páginas web" y "[…] deberá hacer referencia al porcentaje del capital social que pertenece al respectivo órgano estatal o paraestatal. El Tribunal de Cuentas controlará el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo […]". Asimismo, establece: "Las personas públicas no estatales y los organismos privados que manejan fondos públicos o administran bienes del Estado, presentarán sus estados contables con dictamen de auditoría externa ante el Poder Ejecutivo y el Tribunal de Cuentas […]"; eso lo habíamos dicho anteriormente.

Por otro lado, vinculado con los miembros de los directorios de las sociedades comerciales, hay alguna normativa específica, que también queríamos mencionar en esta primera presentación, y es en cuanto a las respuestas que tienen los miembros de los directorios de las sociedades anónimas, que representan a entes autónomos y servicios descentralizados, vinculados a los funcionarios públicos, su régimen de responsabilidad y las retribuciones que pueden recibir con eso.

Otro mecanismo de control que el Parlamento dispuso al respecto es una normativa tiene que ver con el tope del 60% en las retribuciones. A su vez, también se amplió el alcance de lo que está relevado por la Oficina Nacional del Servicio Civil, que también, en definitiva, es otro mecanismo de control o, por lo menos, de transparencia en el acceso a la información en todo lo que tiene que ver con esto. Ustedes bien lo saben porque es producto de la rendición de cuentas de 2016.

Dejé fuera de esto la normativa más específica de los fideicomisos, que es otra de las modalidades, que tiene que ver con la constitución de un patrimonio independiente. A nivel de legislación hay mucho para mirar, para avanzar, pero no sobre lo que nosotros tenemos mayor recopilación de información vinculado a estos temas, de acuerdo a las funciones que se nos han encomendado. No lo incluimos en esta presentación porque no es el centro de las competencias que nos han sido asignadas en la materia. En definitiva, creemos que

estos mecanismos hay que incorporarlos en una discusión más amplia sobre cuál es el ambiente de gobierno corporativo, es cuanto al conjunto de instituciones, normas, regulación y reglas de juego para controlar entre los principales y los agentes, entre los dos niveles que se dan: Gobierno central y los entes industriales y comerciales del dominio industrial y comercial del Estado, y obviamente, dentro de ellos, cuáles son las reglas que fija cada uno de los grupos económicos y en la cuáles hemos tenido una preocupación, una sensibilidad especial durante estos últimos años. Hemos trabajado fuertemente para desarrollar un conjunto de herramientas y reglas de juego más potentes, precisamente en torno a cómo desarrollar de mejor manera las tareas de control, que son muy importantes, y, a su vez, también poder darle la posibilidad de desarrollar su cometido a cada una de estas instituciones de la mejor forma, para que cumplan sus cometidos de manera eficiente y, en algunos casos, de la manera posible, incluso cuando hablamos, por ejemplo, de actuaciones fuera del país de algunas de las sociedades anónimas de las cuales son dueñas algunas de las empresas, como el caso de Antel para la operación en Estados Unidos.

No tenemos más para agregar en esta primera presentación. Estamos abiertos al diálogo y a escuchar preguntas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la completa presentación del licenciado Santiago Soto.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Les agradezco la presencia y la excelente presentación que se ha hecho, la cual dispondremos como material de trabajo de esta Comisión Especial.

Gran parte de la respuesta a mi consulta sobre el fideicomiso ya fue adelantada. De cualquier forma, como el subdirector Soto lo decía, no es motivo de un control específico que se le haya asignado a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, pero quiero consultar si tiene un relevamiento de los fideicomisos que hoy están activos con participación o manejos de fondos públicos, más allá de que no sean controlados, porque, quizás, eso nos ayude también a nosotros a incorporar esta nueva forma que, en los últimos tiempos, se ha agregado al manejo habitual de fondos públicos de distintos orígenes y destinos. Se trata de una de las formas que hemos propiciado, incluso desde este propio Parlamento, para posibilitar, en algunos casos, la concreción de inversiones como, por ejemplo, en infraestructura educativa, a través de fideicomisos que se crean para manejar esos fondos que el propio Parlamento otorga.

SEÑOR OLIVERA (Nicolás).- La verdad es que la exposición ha sido muy clara.

Debo reconocer que la OPP ha avanzado en los últimos años en lo que tiene que ver con la transparencia. Somos asiduos consultores del portal en lo relativo a los niveles de ejecución del tercer nivel de gobierno. Nos han dado un buen insumo para los que, muchas veces, tenemos que llevar adelante la tarea de controlar. Eso habla de la función de transparencia, y hay que destacarlo.

Quiero hacer algunas consultas con un pequeño prolegómeno.

Todos tenemos claro que lo que busca esta Comisión es profundizar el avance en cuanto a la regulación, la información para generar un último producto legislativo, que permita abarcar el control de este patrimonio público que se rige por el derecho privado y que ha crecido los últimos años. Sé que “La huída del derecho administrativo” no es la expresión que más le gusta a la OPP, porque el director lo expresó así en el Senado, pero así le dicen los administrativistas, y así también lo dice la realidad.

Llegado el momento de generar ese producto legislativo, la Comisión va a tener que sopesar y tener el mayor control posible sobre dinero que son fondos públicos. Creo que ese es el punto de partida para determinar el alcance de esta Comisión: cuáles son los fondos públicos y cuáles no. Pero, por otro lado, hay que procurar no generar distorsión en la rápida administración de esos recursos. Por algo están hoy organizados a través de la égida del derecho privado y no del derecho público. De nada serviría que termináramos con un producto legislativo que pasara todo por el Tocaf y todos los otros trámites de la esfera pública se debieran hacer como siempre se han hecho, porque estaríamos en un retroceso, pero sí somos contestes. Por algo se creó esta Comisión para regularlo.

De hecho, el actual director de Planeamiento y Presupuesto y el ministro de Economía y Finanzas han anunciado varias veces que esta es una temática que debe ser regulada. Aquí surge mi primera pregunta: a la luz de la normativa dispersa, ¿cuáles son para la OPP las normas que faltan, que es el objeto de esta Comisión? ¿Qué aspectos vinculados a este patrimonio en manos de distintas empresas o sociedades

anónimas que se van generando deben ser regulados? En este caso, ustedes dicen que los fideicomisos están por fuera de la égida de control de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, pero la información que nos suministra el Tribunal de Cuentas -que en su comparecencia nos dijo que prácticamente es un espectador, que no puede controlar, que hasta ahora no ha controlado los balances porque recién el año que viene lo va a comenzar a hacer y, además, tiene escasos recursos materiales y humanos para hacerlo- nos muestra que existen noventa y nueve fideicomisos.

Me gustaría saber en qué aspectos entiende la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que debería avanzar la legislación en materia de control de las sociedades anónimas y otras figuras asociativas de derecho privado, y cuáles son las falencias que hoy debe enfrentar el régimen vigente. A su vez, teniendo en cuenta los controles que realiza la Oficina de Planeamiento y Presupuesto a las empresas públicas, a través del análisis de los balances que se presentan antes del 31 de marzo de cada año o en la intervención en la etapa presupuestal de los organismos del artículo 221 de la Constitución, me gustaría que pudiera especificar si la Oficina de Planeamiento y Presupuesto realiza algún monitoreo sobre la actividad de las subsidiarias y qué información posee sobre esa actividad, o sea, si se analiza la rentabilidad, el personal con el que cuenta cada sociedad y cuánto es el aporte económico público que se realizó.

Esta no es una comisión investigadora -eso queda absolutamente claro-, pero no podemos evadir que ha habido problemas serios en materia de control con algunas sociedades anónimas -la más notoria creo que ha sido Ancap- y, por lo tanto, a la luz de los problemas que ha habido, son los insumos que tenemos para trabajar en esta Comisión.

Otra pregunta que me parece importante realizar es la siguiente. Tenemos identificada la cantidad de sociedades anónimas que tiene cada ente o empresa pública, pero nos gustaría saber, en cifras, cuál es el patrimonio que administran; es importante saber cuál es el dinero que están manejando.

El director García, en una comparecencia al Senado en abril del año pasado, hizo hincapié en que una de las cuestiones en las que hay que avanzar en el control es la asamblea ordinaria de accionistas, por el artículo 324 de la Ley N° 16.060, que es la Ley de Sociedades Comerciales. Me gustaría saber si se está previendo algo en la OPP en ese sentido.

Asimismo, desearía conocer si se está previendo diseñar o incorporar algún mecanismo de control específico para la gestión de las sociedades anónimas del Estado. Ustedes habían anunciado que la OPP había generado una cooperación técnica con el BID de unos US$ 400.000 en el año 2017 para fortalecer el monitoreo y la evaluación de la actividad de las empresas. Me gustaría saber cómo eso termina derivando en el control de las sociedades anónimas.

También me gustaría conocer si la información que nos están dejando figura en el portal de transparencia. Me acotan que es de uso público; es muy bueno saberlo.

Finalmente, ustedes hablaron de las metas y objetivos para las sociedades anónimas. Quisiera saber desde cuándo se están generando esas metas y desde cuándo se está controlando que se cumplan.

SEÑOR SUBDIRECTOR DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO.- Muchas gracias por los comentarios y las preguntas, que realmente enriquecen el debate. Como bien se mencionaba, este tema no ha estado ausente de la agenda de la Oficina en estos años y el director, en particular, también lo ha planteado como una de las preocupaciones.

El señor diputado Asti preguntaba si había un relevamiento específico de fideicomisos con manejos de fondos públicos. El relevamiento existe, todos los fideicomisos están registrados, lo cual no quiere decir que nosotros tengamos un rol específico asignado en torno a esto.

Lo que sí les aseguramos -es algo que efectivamente tenemos y se lo podemos hacer llegar; inclusive, algunas cosas están en esta presentación y en el portal- es que los fideicomisos son de las empresas públicas o integran las empresas públicas. Por ejemplo, el fideicomiso Pampa de UTE figura dentro de la información disponible que pusimos; forma parte del ámbito de control que, en el marco del trabajo que realiza la Oficina, muy acompañada por el Ministerio de Economía y Finanzas, realizamos sobre el conjunto de las empresas públicas.

Voy a empezar a responder al señor diputado Olivera, cuyos comentarios me parecen muy interesantes y muy pertinentes. Quizá con relación a alguna de estas cuestiones vinculadas al fideicomiso y a los mecanismos o la forma en que están distribuidas las competencias en torno a cómo hacer el relevamiento de esto, en el portal de transparencia debería existir otra pestaña de fideicomisos y alguna competencia específica que tenga la OPP sobre algún punto. No están entre las atribuciones que tenemos asignadas -obviamente, es algo a conversar-, pero podría ser una materia interesante, sin negar que el fideicomiso es un instrumento que ha permitido al Uruguay desarrollar políticas muy importantes. Una que podemos mencionar -probablemente, de las más importantes en términos del volumen constante de recursos que recibe y distribuye y, sobre todo, por el corazón político que toca estando en el Parlamento y en el cual participa la Oficina-, es el Sucive, un acuerdo entre las intendencias, básicamente el Congreso de Intendentes, con la participación del Poder Ejecutivo.

La modalidad de fideicomiso permitió al Uruguay terminar con la guerra de patentes y generar una fuente de recursos -hoy la más estable- que le permite un nuevo endeudamiento a las intendencias de todo el país en torno a un flujo futuro de ingresos que recibe, lo que le ha permitido desarrollar políticas más estables y dejar de competir por matrículas. Realmente, la creación del instrumento legal del fideicomiso a Uruguay le generó un salto en calidad tras ese acuerdo. No se me ocurre otro mecanismo, si no existiera la figura del fideicomiso, para poder resolver un tema tan complejo y tan central en la administración del corazón del recurso. En definitiva, en la recaudación de los gobiernos departamentales es su principal fuente genuina. Las transferencias del Gobierno central, en el marco de los instrumentos del artículo 214 de la Constitución y de los otros elementos, constituyen cerca de un punto del producto, la recaudación propia de las intendencias del interior es cerca de otro punto, y buena parte de ese punto del producto que recaudan es a través del Sucive, que puede gestionarse, generarse y trabajarse de esta forma gracias a la existencia de esta figura que es relativamente reciente en el Uruguay y que ha sido muy importante para estas cosas.

Sin matar el instrumento -adelanto una posición personal, pero en torno a las conversaciones que hemos tenido de estos temas en la Oficina, porque no tenemos una competencia específica-, creemos que podría ser un tema interesante para trabajar.

Insisto, en cuanto a los fideicomisos específicos de las empresas públicas estamos a disposición de esta Comisión para trabajar, porque todo lo tenemos disponible en nuestra página.

Con relación a la primera pregunta, sobre la normativa que falta -el director lo ha planteado-, hemos hecho un esfuerzo en estos tres años al frente de la Oficina -me incorporé el año pasado, pero es un proceso en el que la Oficina ha trabajado fuertemente- en cuanto al vínculo y las herramientas que tiene el Poder Ejecutivo para trabajar y controlar, sobre todo con las empresas públicas y en el período anterior con las personas públicas no estatales también en sus compromisos de gestión. Creemos que también es importante ver la normativa específica en cuanto al control en el marco de una discusión más amplia respecto de cuál es la institucionalidad que se da para resolver este problema que para los economistas es el principal y el agente, que es cómo se ejerce el rol de dueño, con mecanismos constitucionales, cuando la sociedad es la propietaria de una empresa. Uruguay tiene algo muy rígido en torno a cuáles son las reglas: primero, en materia de algunas competencias de control que asigna la Constitución de la República y, segundo, en cuanto las formas jurídicas que da a los entes industriales y comerciales del Estado y los mecanismos de control básico correspondientes. En base a esos lineamientos constitucionales, ¿cómo se construye un conjunto de instrumentos que den potencia al Poder Ejecutivo para desarrollar este tipo de controles, entre los que están los compromisos de gestión? Estos compromisos de gestión están enmarcados en una discusión más amplia y sé que algunos legisladores como Asti y Delgado han presentado proyectos vinculados a estos temas. Ese tipo de iniciativas forman parte de una discusión no tanto sobre la gestión concreta del Poder Ejecutivo en esta Legislatura -que ha estado concentrado en desarrollar estos instrumentos-, sino con respecto a cómo darle una fuerza y un carácter legal más potente a este ecosistema en torno a la gobernanza de las empresas.

Eso lo ato con una cuarta pregunta: ¿en qué está la cooperación técnica del BID que suscribió Uruguay, vinculada al control? Si me permiten, para responder esto y también la pregunta sobre la intervención de las empresas públicas en su proceso presupuestal, voy a pedir a la contadora Graciela Pérez Montero -que es la directora de la División de Empresas Públicas de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto- que haga referencia al estado actual del trabajo en torno a la cooperación técnica del BID para mejorar el sistema de información de las empresas públicas y a las intervenciones que realizamos en el marco de los cometidos constitucionales que tenemos.

SEÑORA PÉREZ MONTERO (Graciela).- Con respecto a la cooperación técnica del BID, básicamente tuvo tres etapas. Una primera etapa se realizó conjuntamente con otra cooperación técnica del Banco Mundial, vinculada a la definición de indicadores básicos de gestión que permitieran el control de las empresas públicas.

En la década del noventa, las empresas públicas habían experimentado con algún instrumento de compromiso, que fueron los contratos programa que se utilizaron con empresas que recibían fuertes subsidios, a los efectos de establecer en esos convenios contrapartes de derechos y obligaciones por parte de las empresas públicas que recibían subsidios y obligaciones por parte del Poder Ejecutivo, en cumplimiento de ese convenio de recibimiento de los subsidios. Esos compromisos se establecieron para cuatro empresas, dos que tenían susbsidios y dos que no los tenían, como experiencia piloto para aquellas empresas que tenían fortalezas financieras, organizacionales e institucionales, como podía ser UTE. Luego, se abandonó el sistema porque no implicaba recompensas o castigos en términos genéricos; no tiene por qué ser necesariamente con carácter específico. A partir del año 2015 se volvió a plantear esa necesidad y, como decía el subdirector de Planeamiento y Presupuesto, surge un nuevo instrumento, que son los llamados compromisos de gestión.

En principio, esos compromisos de gestión están relacionados con las quince empresas públicas que se rigen por el concepto restringido desde el punto de vista jurídico del artículo 221 de la Constitución de la República, que son los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado. En algunos casos, en particular teniendo en cuenta la experiencia con algunas sociedades anónimas subsidiarias de esas empresas públicas del artículo 221, se incluyeron dentro de esos compromisos de gestión algunos que hacían referencia directa al nivel de Ebitda -de los resultados ante transferencias, impuestos y amortizaciones- o al nivel de costos de producción de bioetanol, según las plantas, en el caso específico de Ancap, etcétera. De todos modos, en general, el concepto “compromiso de gestión” estuvo un poco más relacionado con las empresas del artículo 221 y, en particular, con algunas en las que se evidenciaba que tenían problemas y, por lo tanto, queríamos que la empresa controladora -Ancap o alguna otra- también se comprometiera institucionalmente frente al Poder Ejecutivo con el cumplimiento de determinados compromisos. Esos compromisos tenían la expresión formal legal en los decretos que aprueban los presupuestos de las empresas públicas. Por lo tanto, las empresas públicas, cuando rinden los estados de ejecución presupuestal, están obligadas a presentar el grado de cumplimiento de esos compromisos. Como señalaba el subdirector, esos compromisos están incluidos en el Portal de Transparencia Presupuestaria.

Teniendo en cuenta esa experiencia que comenzó ese año, la dirección de la Oficina comenzó tratativas con el BID, a los efectos de ir avanzando en el desarrollo de esos compromisos de gestión. ¿Por qué? Porque, hasta ahora, el enfoque que estamos teniendo es más de corto plazo que de largo plazo.

Si bien los artículos 4° y 5° de la Ley N° 16.211 establecieron la obligación de algunas empresas -con excepción del Banco de la República y del Banco Central- de elevar presupuestos quinquenales que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en cumplimiento del artículo 230 de la Constitución, pide que sean quinquenales móviles -aunque de hecho el artículo 5° habla de presupuestos coincidentes con el período de gobierno-, dada la preocupación por el cumplimiento de determinados aspectos en cuanto a la mejora de la situación económico financiera de las empresas públicas, el enfoque fue más de corto plazo que de mediano plazo. Entonces, si ustedes se fijan, los compromisos de gestión, en general, son anuales; o sea, establecen metas y cumplimientos anuales. Inclusive, si bien recogen básicamente la estructura de los cuadros de mandos integrales en términos financieros, de gestión y de procesos, no son genéricos. En algunos casos hay indicadores financieros que podrían ser genéricos, que no necesariamente lo son por ese enfoque de corto plazo. En algunos casos nos interesaba más analizar el Ebitda que el resultado sobre el capital o sobre el patrimonio.

Este tipo de situaciones nos llevó a solicitar al BID un apoyo de gestión en términos de analizar lo que ellos llaman KPI -Key Performance Indicators- para ver qué indicadores de carácter general podíamos introducir para las empresas públicas que fueran homogéneos, y de ese set mayor de indicadores cuáles podíamos utilizar en particular para los compromisos de gestión que luego se recogen en los decretos que aprueban los presupuestos de cada una de las empresas públicas. También se mantiene un set mayor de indicadores que permitan, independientemente de aquellos compromisos más específicos y de corto plazo, una visualización más de mediano y largo plazo de las empresas públicas, en la medida en que estas tienen clientes especificados y actividades que pueden permitir proyecciones de mediano y largo plazo.

Estamos trabajando en cooperación con el BID. Ya tenemos un primer resultado con el relevamiento del nivel de madurez institucional de las empresas públicas. Gran parte de la información que nos proporcionan estas empresas es en papel. No existe un SIIF, como en los Gobiernos departamentales. Entonces, toda la información presupuestal o patrimonial se agrega a mano, en una planilla Excel, por parte de los seis técnicos con que cuenta la Oficina. Esto lleva mucho tiempo y puede conllevar errores, por más que hacemos controles. El primer paso fue tratar de que ese sistema fuese on line, de forma tal que el procedimiento sea mucho más rápido y visualizable. Tenemos una propuesta acerca de un sistema habilitante para permitir esa visualización on line.

La segunda etapa sería, precisamente, trabajar desde el punto de vista informático, a los efectos de visualizar un esquema más específico sobre ese tipo de indicadores, para luego terminar en una propuesta formal -que sería el último paso- de indicadores con seguimiento de compromisos formales por parte de las empresas públicas con relación al Poder Ejecutivo.

SEÑOR SUBDIRECTOR DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO.- Estamos trabajando con los gobiernos departamentales en un sistema de información contable unificado. Son diez las intendencias que ya han firmado. Tenemos un SIIF a nivel de la Administración. A nivel de empresas públicas estamos haciendo un esfuerzo y ya tenemos un cronograma para que las intendencias se vayan hacia un sistema de información integrado a nivel contable. Además, esto tiene que ver con indicadores que son importantes a nivel del control y del contralor.

SEÑOR PENADÉS (Gustavo).- Me gustaría que se aclarara un poco más la información que dio la señora contadora respecto al formato en que las empresas públicas comunican el presupuesto a la OPP. ¿Está relacionado con el presupuesto y el manejo financiero de las empresas y los compromisos de gestión?

SEÑORA PÉREZ MONTERO (Graciela).- Cada cinco años, en oportunidad del cambio de gobierno, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto emite un manual de instrucciones presupuestarias. Ese manual es independiente a la nota que lo acompaña. Esa nota, es en términos de políticas económicas, y es realizada en conjunto con la Dirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ministerio de Economía y Finanzas y los Ministerios de tutela, en el caso de las empresas.

El instructivo que les comento es estrictamente técnico y refiere básicamente a cómo las empresas que se rigen por el artículo 221 tienen que elevar sus iniciativas presupuestales. Implica planillas en Excel; está on line y también en el portal de Transparencia Presupuestaria. Ese mismo nivel de desagregación que se le solicita en la instancia presupuestal debería ser recogido en instancia de la ejecución presupuestal. En general, la gran mayoría de las empresas cumplen con el mismo grado de detalle. Si se fijan, el grado de detalle que se solicita es bastante grande. La gran mayoría de las empresas, cuando remiten los balances de ejecuciones presupuestales, deberían recoger el mismo nivel de apertura que se solicita en la iniciativa presupuestal. Ese es un primer control que se hace en materia presupuestal.

Luego, las empresas públicas, de acuerdo con el artículo 190 de la Constitución de la República y la Ley Nº 17.040, están obligadas a elevar -antes era al 30 de marzo; ahora, de acuerdo con la última ordenanza del Tribunal, es al 31 de marzo- los balances patrimoniales. Básicamente, lo que hacemos es un análisis del balance. Por supuesto que es a año vencido en término de devengado, a diferencia del presupuesto que es en términos de compromiso presupuestal.

Finalmente, tenemos un tercer gran control que es el de cumplido financiero, que se hace -no a las empresas financieras, porque el control en cuanto al aporte al déficit o al superávit fiscal en el caso de las empresas bancarias se hace directamente por debajo de la línea a través de los movimientos de los depósitos en el Banco Central- a las empresas comerciales e industriales, con el criterio de caja, por encima de la línea y por debajo de la línea, en términos de los ingresos corrientes percibidos, egresos corrientes percibidos, egreso de caja, total del resultado y la forma en que se financió o se utilizó, dependiendo del signo que tenga, ese resultado.

Esos son los tres grandes controles adicionales a los compromisos de gestión que, reitero, es una herramienta nueva, interesante, que se suma a estos controles que la Oficina ha realizado históricamente.

SEÑORA WAINER (Lucía).- La información sobre el patrimonio de las sociedades anónimas con participación estatal y, eventualmente, de las paraestatales surge de los estados financieros. Los estados

financieros de las paraestatales -como ya vimos en las normas- tienen que ser presentados a los Ministerios de enlace y al Poder Ejecutivo. Esos estados financieros son publicados en las rendiciones de cuenta en tomos específicos por la Contaduría General de la Nación, que publica todos los balances de las empresas paraestatales que recibe. Quiere decir que se podría armar la información de los patrimonios de las empresas paraestatales.

En lo que tiene que ver con las sociedades anónimas con participación estatal, como decía la contadora, las empresas públicas nos presentan sus balances, tanto individuales como consolidados, al 31 de marzo del año siguiente. Dentro del balance consolidado está el patrimonio de todo el grupo económico. Lo derivan tanto al Tribunal de Cuentas como al Poder Ejecutivo y a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Nosotros hacemos el análisis de esos estados financieros y de variaciones respecto a años anteriores y demás. También nos derivan los balances auditados de las empresas vinculadas. En ese caso no tienen la obligación de remitirlos al 31 de marzo. Ahí vemos la diversidad de la información. De todas formas, las empresa públicas -y eso lo hemos chequeado- publican en sus páginas web todos los balances de sus vinculadas. Están disponibles para todos y son balances auditados por auditorías externas.

Esa información la podemos armar eventualmente para tener idea de la dimensión del patrimonio de sociedades anónimas y se la podemos remitir a la Comisión.

SEÑOR SUBDIRECTOR DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO.- Quiero trasmitir nuevamente la disposición del señor director de ser consultado a medida que se vaya desarrollando el trabajo de esta Comisión.

SEÑOR OLIVERA (Nicolás).- Sería un insumo importante para la Comisión contar con el compendio del patrimonio de esas sociedades anónimas. Según lo expresado, esa información está disgregada. De esta forma conoceríamos de qué números estamos hablando.

También sería un buen insumo para esta Comisión contar con los informes preliminares que están surgiendo del trabajo que se está haciendo con el BID.

En lo que tiene que ver con el control del personal vinculado con las sociedades anónimas, me gustaría saber si OPP tiene alguna opinión vinculada, por ejemplo, con los topes retributivos, no ya de los directores sino del personal. Esto es, la forma de ingreso, las limitaciones, las previsiones, las incompatibilidades. No sé si en ese aspecto la OPP ha formado opinión y tiene alguna idea de cómo avanzar en ese control.

SEÑOR SUBDIRECTOR DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO.- A medida que estén las versiones finales haremos circular los documentos.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto representa en el Consejo de Salarios a las personas públicas no estatales que no están clasificadas en ningún grupo específico. Integramos la delegación por el lado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, los trabajadores, los empleados de estas personas públicas no estatales, y por el lado del empleador. La Oficina participa en esas negociaciones. De hecho, estamos participando en el proceso de negociación.

Los controles más específicos vinculados al personal van por cuenta de la Oficina Nacional del Servicio Civil. Ya recibieron el primer informe completo durante esta rendición de cuentas. El tema nos preocupa y lo incluimos en la discusión global. La idea es conocer los resultados globales que obtienen cada una de las empresas, no tanto en la política de recursos humanos, aunque ello forma parte de la discusión de la Oficina en el marco de estos compromisos de gestión según los lineamientos del Poder Ejecutivo. Me refiero a las iniciativas presupuestales que formulan los diferentes entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de la delegación de la OPP y los aportes realizados para el trabajo de la Comisión.

(Se retira de sala la delegación de la OPP)

SEÑOR OLIVERA (Nicolás).- Cuando comenzó el trabajo de esta Comisión habíamos delineado una posible hoja de ruta. En cuanto a las convocatorias, mencionamos algunas comparecencias importantes para nosotros

como, por ejemplo, el Tribunal de Cuentas y la OPP. Además, hay otras convocatorias que siguen siendo importantes con relación a la academia. Sabemos que el doctor Delpiazzo y los economistas Munyo y Sayagués han abordado este tema. Inclusive, fueron consultores del Tribunal de Cuentas. Creo que sería importante convocar a estos profesionales.

Por otra parte, también pensamos en la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado para abordar esta temática.

Vamos a hacer una hoja de ruta concreta en cuanto al articulado con sugerencias concretas.

No olviden que Antel -lo supimos por otras convocatorias de ese organismo a la Comisión de Industria, Energía y Minería-, por ejemplo, tiene procedimientos especiales en materia de contrataciones. Considero que una de las cuestiones primordiales será definir -a través de un proyecto de ley- los controles vinculados a la contratación de personas y de servicios de forma que no obstaculicen el normal desempeño de las empresas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Podríamos proceder primero a la convocatoria de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado y dejar para una instancia posterior a los consultores; lo planteo porque quizás se pueda agregar alguna otra propuesta al respecto.

(¡Apoyados!)

——Por lo tanto, para la próxima sesión estaríamos convocando a la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado.

Se levanta la reunión.